Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 410 **Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2015**

Nr. 2 **VERSLAG VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN OVER 2015**

INHOUDSOPGAVE

kst-34410-2
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

1. BURGERPERSPECTIEF: EEN MANIER VAN KIJKEN

1.1. Verandering

Op 1 april 2015 trad Reinier van Zutphen aan als nieuwe Nationale ombudsman. Met zijn komst namen we tevens afscheid van waarnemend ombudsman Frank van Dooren en brak voor het instituut een nieuwe periode aan. Dit was aanleiding om onze missie en visie te herijken en vanuit deze blik naar het werk van de overheid te kijken. In dit verslag beschrijven we wat ons in 2015 vanuit dat blikveld is opgevallen in het contact tussen overheid en burgers. Door de tekst heen zijn voorbeelden opgenomen van ons werk in 2015.

1.2. Missie, visie en kernwaarden

Een nieuwe ombudsman kijkt vanzelfsprekend met frisse ogen naar het ambt en de organisatie waarvoor hij verantwoordelijk is. Hij formuleert ambities voor zijn ambtstermijn en kijkt wat er organisatorisch voor nodig is om die ambities te realiseren. De organisatie moet aansluiten bij ontwikkelingen binnen de maatschappij en de overheid. Vanuit deze achtergrond zijn een nieuwe missie, visie en kernwaarden ontwikkeld.

Wij geloven dat het perspectief van burgers geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Dat is de missie van de Nationale ombudsman voor de komende jaren. We hebben daarbij een reactieve en een proactieve visie ontwikkeld. Reactief: wij zijn er om burgers (op weg) te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid, om ze de weg te wijzen naar het juiste loket en te empoweren met adviezen en tools. Ook kunnen we op een effectieve manier onderzoek doen. Proactief: wij zijn er ook om overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties en om met een team van specialisten te kijken naar alles wat de overheid doet. Om na te denken over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger. Om overheden hier vervolgens op aan te spreken en ze uit te dagen om zaken te verbeteren.

We hebben hierbij aansluitend vier kernwaarden benoemd van ons instituut: we willen alert, betrokken, inventief en toegankelijk zijn.

Alert
De Nationale ombudsman is een alerte, gedreven en moderne organisatie. Met professionals die begrijpen wat in deze tijd het gevoel en de verwachting is van burgers richting overheid. Professionals die vanuit hun idealen de overheid uitdagen om verbeteringen door te voeren. Die in actie komen wanneer het perspectief van burgers onderbelicht raakt. En die zich niet uit het veld laten slaan, maar juist dingen teweegbrengen. (betekenis alert: vitaal, actueel en daadkrachtig)

Betrokken
De Nationale ombudsman is een organisatie die nauw betrokken is bij de relatie tussen burger en overheid. En daarom met grote belangstelling mogelijke conflicten tussen burger en overheid signaleert en ontvangt. De Nationale ombudsman doet dit met maximale aandacht voor het burgerperspectief. Burgers die aankloppen, ervaren een persoonlijk contact. Hun probleem wordt met aandacht gehoord en behandeld. (betekenis betrokken: belangstellend, attent en behulpzaam)

Inventief
De Nationale ombudsman daagt overheden uit om vanuit een andere blik naar hun dienstverlening te kijken. De 170 professionals die er werken stellen zaken ter discussie en zoeken samen met de overheid naar vernieuwende, creatieve oplossingen en verbeterpunten. Zij laten zich hierbij niet dwarsbomen of afschrikken, maar blijven zoeken naar nieuwe wegen om verbeteringen te realiseren. (betekenis inventief: vernieuwend en oplossingsgericht)

Toegankelijk
De Nationale ombudsman is toegankelijk en benaderbaar. Iedereen met een conflict met de overheid mag en kan aankloppen. Het team van de Nationale ombudsman staat klaar om burgers (op weg) te helpen bij het oplossen van hun probleem. De Nationale ombudsman communiceert begrijpelijk. (betekenis toegankelijk: benaderbaar, laagdrempelig en begrijpelijk)

In ons werk zien we waar het misgaat of dreigt te gaan in het contact tussen burgers en hun overheid. Onze analyse is dat in de meeste klachten de overheid de burger uit het oog is verloren. Denk aan de vele eisen bij de aanvraag van een overheidsvoorziening zoals een vergunning of een uitkering. Hierdoor raken jaarlijks vele ondernemers, werkzoekenden, ouders en anderen verstrikt in formulieren, procedures en briefwisselingen met de overheid. Op een of andere wijze is in de overheidsdienstverlening het burgerperspectief zoekgeraakt en verliezen overheid en burgers elkaar. Een van de oorzaken is «systeemdenken».

1.3. Mensen en systemen

Systeemdenken is een manier van denken waarbij het systeem van de overheid op de voorgrond staat en de burger als mens meer op de achtergrond. Voor het organiseren van publieke diensten is systeemdenken nodig om budgetten te beheersen en overheidsprocessen – waaronder goede dienstverlening aan burgers – soepel te laten verlopen in bijvoorbeeld ICT-systemen, belscripts en formulieren. Het is een van de redenen waarom we in een van de meest georganiseerde landen leven. In een rechtsstaat zijn bovendien voorspelbaarheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid belangrijke waarden voor de overheid. Deze worden gewaarborgd door juridische regels waar de overheid zich aan moet houden. Deze zelfde juridische regels leiden echter ook tot starheid, inflexibiliteit en complexiteit, kortom systeemgedrag. Door systeemdenken en systeemgedrag vervreemden overheidsorganisaties zich van de leefwereld van burgers. Het perspectief van burgers raakt buiten beeld en dan gaat het makkelijk mis tussen de burger en zijn overheid.

Casus: Gesloopt zonder vrijwaringsbewijs

De heer Gomez* raakt gewond bij een auto-ongeluk en wordt naar het ziekenhuis vervoerd. Een takelbedrijf sleept zijn auto weg. Meneer Gomez krijgt zijn auto en autopapieren niet terug omdat hij de € 5.200 aan sleep- en opstalkosten niet kan betalen. Dan gaat het takelbedrijf failliet en vernietigt een sloopbedrijf de auto. Meneer Gomez krijgt hiervan geen vrijwaringsbewijs. Het sloopbedrijf beweert zelfs dat de auto er nooit heeft gestaan. Maar meneer Gomez weet heel zeker dat het wel zo is. Hij heeft eerder zelf op het sloopterrein de ketting van zijn overleden vrouw nog uit de auto gehaald. De autopapieren heeft hij toen niet teruggevonden. Omdat hij geen vrijwaringsbewijs heeft, blijft het kenteken op zijn naam staan en krijgt hij in de elf volgende jaren van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) boetes voor onder meer het niet hebben van een geldige verzekering en APK voor zijn auto. Veel boetes betaalt hij, na ze tevergeefs te hebben aangevochten. Tweemaal komt hij voor de rechter in verband met een door het CJIB gevraagde machtiging tot gijzeling. De rechter gaat niet mee in zijn verhaal vanwege het ontbreken van bewijsstukken van de sloop. Uiteindelijk haalt de Dienst Wegverkeer (RDW) het kenteken van de naam. Dit kan niet met terugwerkende kracht en er volgt opnieuw een aankondiging van gijzeling. Meneer Gomez zit financieel aan de grond en verliest vanwege de dreigende gijzeling mogelijk zelfs zijn baan. Ten einde raad klopt hij aan bij de Nationale ombudsman. Door onze tussenkomst besluiten de RDW en het CJIB in het zogenoemde voertuigketenoverleg de twaalf nog openstaande boetes uit coulance in te trekken en daarmee is de dreigende gijzeling van de baan. Het kenteken van de auto staat niet langer op naam van de meneer Gomez, waardoor hij geen boetes meer krijgt.
** gefingeerde naam*

1.4. Waarom is het burgerperspectief van belang?

Nederland is een land waar onze vrijheid als samenlevende burgers in hoge mate is geborgd. We beschikken over instituties, principes en mensen waarmee deze vrijheid gecreëerd wordt. Een van de uitgangspunten in deze vrije samenleving is dat de overheid niet ten dienste staat van zichzelf én dat zij gebonden is aan de regels van de rechtsstaat. Als de overheid zich niet houdt aan deze regels, dan schendt zij hiermee de vrijheid van de samenlevende burgers. Om dat te voorkomen, zijn er instituties die (aanvullende) rechtsbescherming bieden zoals de rechter en de Nationale ombudsman.

Als instituut bekijken we steeds of voldoende rekening wordt gehouden met het burgerperspectief. Er is echter niet één burgerperspectief. De samenleving bestaat uit een grote diversiteit van samenlevende mensen, met overeenkomsten maar ook veel verschillen. Gelet op het uitgangspunt dat de overheid er voor iedereen is, brengt dit met zich mee dat je steeds oog moet hebben voor de diversiteit in de samenleving. Overheidssystemen moeten bijvoorbeeld niet alleen toegankelijk zijn voor bepaalde groepen mensen; het is de uitdaging systemen voor zoveel mogelijk typen burgers te laten werken.
In dat licht is de voortgaande digitalisering interessant. Digitalisering is een feitelijk gegeven en miljoenen mensen – ook wijzelf – profiteren van het gemak dat digitaal communiceren met zich meebrengt. De Nationale ombudsman is niet tegen digitalisering. Maar mensen zonder computer,

mensen die niet kunnen of willen werken met de computer, daar moet je als overheid ook rekening mee houden. Ook dát is oog hebben voor het burgerperspectief. Een voorbeeld hiervan is de aankondiging van de Belastingdienst om «de blauwe envelop» weg te doen en alleen nog maar digitaal te communiceren met mensen. De Dienst Toeslagen van de Belastingdienst zou als eerste deze stap zetten in dit digitaliseringsproces waarvoor zeven jaar is uitgetrokken. Al die mensen die niet digitaal kunnen of willen communiceren zouden op geen andere manier kunnen communiceren met de Belastingdienst. De telefoon bij ons instituut stond roodgloeiend. De Belastingdienst heeft onderschat wat deze stap betekent voor groepen burgers die niet digitaal vaardig zijn. Wij zijn in gesprek met de Belastingdienst en zijn in 2015 een onderzoek gestart dat begin 2016 wordt afgerond.
Wij weten dat rekening houden met de diversiteit van levensstijlen van mensen niet gemakkelijk is. Het vraagt van de overheid om creativiteit, inventiviteit, sturingsvermogen en eigen personele diversiteit. Krimpende budgetten, reorganisaties en allerlei andere vormen van onzekerheden maken het nog minder eenvoudig.

Casus: Klachtafhandeling door gemeenschappelijke regeling

Meneer Bos* uit Echt-Susteren dient bij de gemeente een klacht in over uitblijvende handhaving tegen een nieuwe horecazaak. Hij krijgt hierop geen reactie en vraagt er diverse malen om bij het college van burgemeester en wethouders. Dan neemt hij contact met ons op. Als de Nationale ombudsman navraag doet bij de gemeente blijkt dat de gemeente meneer Bos had moeten vertellen dat het Servicecentrum MER (een gemeenschappelijke regeling) de klacht, in opdracht van de gemeente, afhandelt. De klacht blijkt wel te zijn doorgestuurd naar het servicecentrum en daar in behandeling te zijn genomen. Zo is er handhavend opgetreden tegen de horecazaak. Maar niemand heeft meneer Bos daarover geïnformeerd. Als een gemeente gebruikmaakt van een gemeenschappelijke regeling, moet een burger daar niet de dupe van zijn en van het kastje naar de muur worden gestuurd. Het servicecentrum nodigt meneer Bos uit om hem uit te leggen wat er is gebeurd.
** gefingeerde naam*

1.5. Ambtenaren in de uitvoering

Ambtenaren in de uitvoering vormen de voorposten van de overheid. Zij staan in direct contact met burgers. Ze hebben veel kennis van en ervaring met de burger met wie zij contact hebben en kennen het burgerperspectief. Deze kennis en ervaring komen pas tot hun recht als de ambtenaren de ruimte krijgen om hun kennis aan beleidsmakers beschikbaar te stellen en vrij zijn om waar nodig af te wijken van regels, beleid en wetgeving uit Den Haag of van de gemeente.
In ons contact met ambtenaren van uitvoeringsorganisaties horen wij meer dan geregeld dat op zichzelf theoretisch goed bedachte blauwdrukken in de praktijk niet goed werken of zelfs onrechtvaardig zijn. Ook hebben zij last van verfijnde regelgeving waarvan zij zien dat die in de praktijk niet goed uitwerkt en die ze wél strikt zouden moeten handhaven. In dit verband diende zich bij ons een bijzonder geval aan. Politieagenten schreven de Nationale ombudsman een brief over hun twijfels rond het gevangen nemen (ook wel «gijzelen» genoemd) van mensen vanwege het niet betalen van verkeersboetes. De agenten moesten bijvoorbeeld een zwangere vrouw halen en haar naar de gevangenis brengen. In de brief

schreven de agenten dat «ze geen agent zijn geworden om mensen op te halen voor verkeersboetes die ze toch niet kunnen betalen en waar een verhaal achter zit». Dit is een van de redenen geweest waarom de Nationale ombudsman eind 2014 een onderzoek startte naar de praktijk van het gijzelen van mensen vanwege verkeersboetes; een onderzoek dat doorliep tot halverwege 2015. Uiteindelijk zijn we geschrokken van het feit dat geen enkele organisatie in de keten, van CJIB, RDW, Openbaar Ministerie tot het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de signalen opmerkte en/of de moeite nam zich actief te verdiepen in die gevallen waarin boetes steeds maar niet betaald werden en mensen gevangen werden gezet, als prikkel tot betalen. Het CJIB gaf aan dat het geen buitenwacht heeft en daarom geen idee heeft waarom de mensen niet betalen, ondanks de herinneringen die verstuurd worden. Het OM en het ministerie zeggen dat het systeem in het overgrote deel van de gevallen werkt en voor de RDW is het probleem niet goed zichtbaar. Nog los van de feitelijke opbrengst van de inzet van het zware middel vrijheidsberoving, zijn dit wat ons betreft denkfouten die voortkomen uit systeemdenken. Duizenden burgers kwamen in ernstige problemen omdat het burgerperspectief en de mens achter het CJIB-nummer langzaam maar zeker uit het oog is verloren. Inmiddels heeft de Staatssecretaris begin 2016 verbeteringen aangekondigd, die wij toejuichen. We zien dat betrokken instanties lering willen trekken uit ons onderzoek.

Casus: Nieuwe parkeerplaatsen zonder overleg

De gemeente Hellendoorn verwijdert op verzoek van twee bewoners het openbaar groen voor de aanleg van twee parkeerplaatsen, maar informeert de andere straatbewoners daar niet over. Meneer de Groot* schrijft en belt met de gemeente. Hij vindt dat hij en de anderen in de straat tevoren op de hoogte gesteld hadden moeten worden over de werkzaamheden. Misschien waren er wel andere, betere oplossingen geweest? Hij is het niet eens met hoe de gemeente dit alles heeft aangepakt, en dient, samen met buurtbewoner mevrouw ten Brinke*, een klacht in bij de Nationale ombudsman. Na onderzoek concluderen wij dat de gemeente de mening van alle straatbewoners had moeten vragen. Wat ontbrak is burgerparticipatie: burgers betrekken bij gemeentelijk beleid. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat er altijd sprake is van zorgvuldige, en daarmee behoorlijke participatie.
** gefingeerde naam*

1.6. Lerende overheid

Het probleem met het gijzelen bij verkeersboetes (100.000 opgelegd, 10.000 uitgevoerd) legt ook iets anders bloot: wetgevingsoperaties, beleidswijzigingen en veranderingen van uitvoering kunnen onbedoeld grote consequenties hebben voor burgers. Veel van de gijzelingsproblematiek is te herleiden naar de keuze van de wetgever om de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorvoertuigen onder de Wet Mulder te brengen. Mensen zijn voor een onverzekerd oud brommertje achter het tralies gegaan. Het duurt opvallend lang voordat de verantwoordelijke instanties deze consequenties bemerken. Bij het maken van beleid en wetgeving op politieke, bestuurlijke en ambtelijke plekken moeten beleidsmakers daarom bedacht zijn op het burgerperspectief. Dit moet overigens niet leiden tot bestuurlijke verlamming, angst om te falen of fouten te maken. De samenleving is ongelofelijk ingewikkeld en overheidswerk daarmee ook. Als de overheid signalen krijgt dat iets

misgaat, moet ze alsnog actie ondernemen. Uiteindelijk gaat het om een lérende overheid.

Hiervan is de introductie van trekkingsrechten bij uitbetaling van een persoonsgebonden budget (pgb) een goed voorbeeld. In het voorjaar van 2015 hadden we te maken met teleurstelling, woede en onbegrip voor de wijze waarop met burgers is omgegaan bij het uitbetalen van hun pgb. Zowel de pgb-houders, verenigd in de belangenvereniging PerSaldo, als zorgverleners trokken bij de Nationale ombudsman aan de bel. De Nationale ombudsman deed onderzoek naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht en zette – aanvullend op onderzoeken zoals die van de Algemene Rekenkamer – op een rij hoe de overheid lering kan trekken uit deze problemen. Wie een blik werpt op het proces van aanvraag tot uitbetaling, ziet snel dat de pgb-wijziging voor vele burgers en zorgverleners een bureaucratisch doolhof is geworden. De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is het met onze analyse eens, wil leren van wat er is misgegaan en gaat aan de slag met onze aanbevelingen om de situatie op orde te brengen. Samen met anderen, waaronder PerSaldo, blijven we in 2016 de ontwikkelingen volgen en in gesprek met het ministerie en de politiek.

1.7. Onze diagnose van 2015

Het beeld dat wij nu hebben van het huidige functioneren van de overheid is het volgende. In de eerste plaats wil de overheid dat burgers in het kader van de participatiesamenleving meer de ruimte krijgen om zelf hun zaken te regelen. Vervolgens perkt de overheid deze ruimte in door allerlei eisen en regels te stellen en zwaar te straffen daar waar de regels niet worden opgevolgd. Ook de ruimte voor de ambtenaren in de uitvoering wordt ingeperkt door de regeldrift. Tegelijkertijd zie je dat de overheid in haar beleid, wetgeving en systemen per definitie ervan uit lijkt te gaan dat de burger de boel wil bedonderen. Onze analyse is dat dit komt door een combinatie van doorgeschoten fraudedenken en systeemdenken. De overheid is bezig haar systemen fraudebestendig te maken en introduceert allerlei regels en handhavingsactiviteiten, waarbij het burgerperspectief meer en meer op de achtergrond geraakt. Deze focus op fraude leidt ertoe dat mensen het contact met de overheid als star gaan ervaren of zelfs afhaken.
Een aanvraag voor een overheidsdienst – zoals het doen van aangifte, het opzeggen van de studentenkaart of het internationaal maken van het rijbewijs – moet steeds volgens de eisen van het computersysteem, de voorgeschreven protocollen of via een formulier met juridische clausules. Procedures en straffen zijn belangrijker dan even kijken wat er nu aan de hand is. Deze combinatie van doorgeschoten fraudedenken en systeemdenken werkt verstikkend. Het benauwt ambtenaren in de uitvoering om oplossingen op maat te bedenken. Het benauwt burgers in het regelen van hun zaken. Een gevaar is dat deze benadering ook doorsijpelt naar gemeenten omdat die steeds meer uitvoerder worden van allerlei regelingen.
De oplossing is een andere manier van kijken, namelijk die vanuit burgerperspectief.

Casus: Onduidelijke betalingsoverzichten

Mevrouw Claessens* heeft een betalingsachterstand bij haar zorgverzekeraar. Tot ze die heeft ingelopen moet ze aan het Zorginstituut Nederland een verhoogde premie betalen. Ze betaalt die aan het Zorginstituut, maar hád het aan het CJIB moeten overmaken. Het CJIB legt vervolgens beslag op haar zorgtoeslag omdat ze de premie niet betaalt. Er ontstaat onduidelijkheid over de betaalde premie: hoeveel is er nu betaald, hoeveel teruggestort, wat is het saldo? Na heel wat gesteggel dient ze een klacht in bij ons. In eerste instantie lukt het het Zorginstituut niet om een helder overzicht te geven. Pas nadat wij een voorbeeld maken van hoe het overzicht eruit moet komen te zien wordt het duidelijk voor het Zorginstituut wat de bedoeling is. Na een aantal maanden ligt er dan eindelijk een compleet en duidelijk overzicht. En wat blijkt? Mevrouw Claessens heeft inmiddels € 340 teveel premie betaald. Het Zorginstituut zegt toe te gaan werken aan meer duidelijkheid van de financiële overzichten voor burgers.
** gefingeerde naam*

1.8. Oog voor het burgerperspectief

Een van de manieren om het burgerperspectief in het oog te krijgen, is door op pad te gaan, mensen op te zoeken en te spreken. Wij beschouwen dat zelf als een voorwaarde om ons werk goed te kunnen doen. Het afgelopen jaar zijn we met onze Ombudsbus naar Amersfoort en Utrecht gereden, hebben we onder andere voedselbanken, gemeenten, GGZ-instellingen, veteranenhuizen, markten, schuldhulpverleners, sociaal raadslieden en ondernemers, bezocht om er ons oor te luisteren te leggen. Daar hoorden we verhalen van mensen die ons anders niet snel benaderd zouden hebben. Met de signalen zijn we direct aan de slag gegaan. Ook organiseren we door het land heen een Ombudscafé om in een informele sfeer met mensen in contact te komen.

Op deze momenten horen we van burgers waar ze tegenaan lopen in contact met hun overheid. Wij kunnen ons werk pas goed doen wanneer we goed op de hoogte zijn van de problemen die spelen. Opvallend zijn vooral de mensen die te maken hebben met schulden. Hun problematiek is ingewikkeld, en eigenhandig komen ze er nauwelijks uit, door de vele instanties en systemen waar ze mee te maken hebben. We krijgen hier ook veel klachten over. Denk aan een vader die zijn dochter verliest, verslaafd raakt en in de schulden komt. De brieven van de overheid stapelen zich op en hij maakt ze al niet meer open. Zo'n voorbeeld laat zien dat je als overheid de mensen die het aangaat moet opzoeken en je moet verdiepen in hun levensverhalen. Dan internaliseer je werkelijk het burgerperspectief. Vanuit dat bewustzijn kun je vervolgens kijken naar wetgeving, beleid, uitvoering of klachtbehandeling. Nog een voorbeeld uit onze praktijk, waarbij de gemeente wél oog had voor het persoonlijke verhaal: een man had een klacht over de beslissing van zijn gemeente om vermindering van zijn huishoudelijke hulp. Als overheid zou je kunnen zeggen «gaat u maar in bezwaar». Het wijkteam besloot echter een bezoek te brengen aan de man. Dat maakte duidelijk waarom de man zo boos was over het verminderen van het aantal uren huishoudelijke hulp: hij is een veteraan en heeft zijn benen verloren in een oorlogsmissie. Hij is daarom gevoelig voor infecties en hij wil dat in ieder geval de vloer van zijn badkamer goed schoon is en dat al zijn kleding, bad- en beddengoed wordt gestreken om infecties te voorkomen. Daar heeft hij die huishoude-

lijke hulp voor nodig. In plaats van een formele bezwaarprocedure komt er door de tussenkomst van het wijkteam een echte oplossing: de man krijgt een cursus strijken en wekelijks komt er iemand om de badkamer goed schoon te maken. Deze manier van werken is hoe het hoort. Wij willen als instituut deze goede voorbeelden horen en verspreiden, omdat ze als voorbeeld kunnen dienen voor andere overheidsorganisaties hoe je het burgerperspectief kunt borgen.

Casus: Afgewezen in het Zweeds

Meneer Raza*, zakenman uit Bangladesh, vraagt een visum voor Nederland aan voor zijn vrouw. Hij doet dat, volgens de regels van de Europese visumvertegenwoordiging, bij de Zweedse ambassade in Dhaka. De aanvraag wordt afgewezen. Meneer Raza gaat hiertegen in bezwaar en ontvangt een beslissing, maar ... deze is in het Zweeds. En procederen tegen deze beslissing kan alleen volgens de Zweedse wet- en regelgeving. De Nationale ombudsman krijgt hier vaker klachten over. Wij zijn van oordeel dat met de vreemde taal en vreemde rechtsregels drempels worden opgeworpen om te kunnen procederen tegen de afwijzing van een visumaanvraag. Dit zorgt ervoor dat meneer Raza en andere gedupeerden worden belemmerd in hun procedurele mogelijkheden. We informeren de Minister van Buitenlandse Zaken hierover. Hij erkent de complexiteit maar zegt er niets aan te kunnen doen. Dat is nu eenmaal een gevolg van de visumvertegenwoordigingsafspraken die zijn gemaakt, waarbij Zweden in dit geval de Nederlandse visumzaken in Bangladesh verzorgt.
** gefingeerde naam*

1.9. Burgerperspectief in ontwikkelingen 2015

Terugkijkend op 2015 zijn er vier grote maatschappelijke ontwikkelingen die we willen uitlichten omdat ze de komende jaren in de overheidsprocessen zeker nog relevant zullen zijn als het gaat om het borgen van het burgerperspectief. Dit zijn: schulden, decentralisatie, vluchtelingenstromen en digitalisering.

Schulden
Ongeveer 750.000 huishoudens in Nederland kampen met schulden, waarvan 100.000 met ernstige schulden. Ouders staan voor de keuze: de huur betalen of eten kopen voor de kinderen. Het klinkt ongelofelijk, maar toch gebeurt dit. In de klachten en signalen zien we dat het gebrek aan geld leidt tot een nog groter gebrek aan geld, dat mensen door incassokosten en boetes in een neerwaartse spiraal terechtkomen. Het structurele gebrek aan geld laat zich gemakkelijk vertalen in chronische stress, verminderde fysieke kracht en een verminderd rationeel denken. Schulden kosten zo ook de maatschappij en het openbaar bestuur veel geld en energie. Denk aan de inzet van allerlei overheidsinstanties zoals UWV, gemeente, jeugdzorg of politie bij het zoeken naar werk, een passende woning, bij familieproblemen en geweld.
Als deze overheidsinstanties hun dienstverlening onvoldoende afstemmen op de burgers waar zij mee te maken hebben en de situatie waarin zij zich bevinden, dan ontstaan in de praktijk problemen. De problematiek van de eerder genoemde gijzelingen en de omgang van de overheid met de wettelijk beschermde beslagvrije voet zijn hiervan illustraties.

Decentralisaties
Het afgelopen jaar was ook het jaar van de decentralisaties. De Rijksoverheid heeft per 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (Jeugdwet, Participatiewet en Wmo) overgedragen aan de gemeenten. In 2015 heeft de Nationale ombudsman een congres georganiseerd om met klachtfunctionarissen van de gemeenten te spreken over het borgen van het burgerperspectief in hun gemeenten en het versterken van de lokale klachtbehandeling.
Ook dit jaar zullen we de decentralisatie nauwlettend volgen en komen we met enkele onderzoeken. Op 1 april 2016 organiseren we hierover een vervolgcongres. Veel van de gevolgen van de decentralisatie moet nog duidelijk worden.

> *Casus: Boetes als gevolg van uitbuiting*
>
> Sjaak de Bruin* wordt jarenlang uitgebuit door twee andere mannen. Ze pakken zijn auto af en zetten nog twee andere voertuigen op zijn naam. Er komen wel tien boetes op zijn naam binnen. Uiteindelijk doet hij aangifte bij de politie van uitbuiting. De Bruins schoonzus Hanny schiet te hulp en schrijft meerdere malen naar het CJIB en CVOM om een oplossing te vinden voor de boetes. Ze krijgt geen gewenste antwoorden op haar brieven en de boetes worden niet teruggedraaid. Daarom wenden ze zich tot de Nationale ombudsman. Uit ons onderzoek blijkt dat beide instanties onvoldoende oog hebben gehad voor de schrijnende omstandigheden. Afwijken van algemeen beleid en maatwerk leveren moet mogelijk zijn als dat nodig is. Naar aanleiding van ons onderzoek worden de boetes alsnog terugbetaald en/of ingetrokken en krijgen De Bruin en zijn schoonzus excuses aangeboden.
> ** gefingeerde naam*

Vluchtelingen
De overheid heeft in 2015 in allerijl opvang moeten regelen voor de mensen en kinderen die naar Nederland zijn gevlucht. Tegelijkertijd moest de overheid inspelen op zorgen die sommige burgers hebben over de vestiging van een grote vluchtelingenopvanglocatie in hun buurt. De Nationale ombudsman heeft het afgelopen jaar met beide aspecten te maken gehad.
De overheid is verantwoordelijk voor een goede, menswaardige opvang, ondanks de druk die een de komst van een groot aantal mensen legt op de vreemdelingenketen. Daarover onderhouden we contact met betrokken overheidsorganisaties zoals Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Ministerie van Veiligheid en Justitie enerzijds en asieladvocaten en belangenverenigingen aan de andere kant. De Nationale ombudsman bezocht met zijn medewerkers een aantal opvanglocaties, zowel in reactie op klachten als ter oriëntatie. Verder hebben we met onze collega-instituten in het buitenland besproken hoe de vluchtelingen moeten worden opgevangen vanuit het perspectief van de mensenrechten. We deden onderzoek in samenwerking met de Europese ombudsman naar de uitzettingsvluchten (Frontex). Ook zijn we met mensen die dichtbij een vestiging van een opvanglocatie wonen gaan praten. Als instituut willen we oog hebben voor álle betrokkenen. Vanuit ieders context willen we begrijpen wat er aan de hand is, welke gevoelens er spelen en welke gezichtspunten mensen hebben.

Digitalisering
Het contact tussen burgers en de overheid verloopt in toenemende mate digitaal. De overheid wil aansluiten op de wens van burgers om digitaal te communiceren en in veel gevallen is dat goed. Het borgen van het burgerperspectief betekent dat de overheid ook goed moet nadenken over wat het betekent voor burgers die níét binnen de groep vallen van mensen die digitaal kunnen en/of willen werken.
Zo kregen we in 2015 een klacht over een gemeente die vanwege kostenbesparing had besloten dat je voor de kosten van bepaalde overheidsdocumenten en -diensten, zoals een ID-kaart, alleen nog maar kunt pinnen. Hiermee dwing je mensen in een kanaal – in dit geval digitaal geld – en ontstaan er problemen voor de mensen die dat kanaal niet in kunnen of willen. Als overheid moet je steeds bedenken dat die mensen er ook zijn en mogen zijn. In dit geval zou een oplossing kunnen zijn dat je eens per week de balie openstelt voor mensen die cash willen betalen.
Het borgen van burgerperspectief vergt niet alleen het vermogen om je te verplaatsen in mensen, maar ook om creatief te zijn in praktische oplossingen en een denken in mogelijkheden.

1.10. Met 170 mensen voor 17 miljoen burgers

Wij werken met 170 mensen voor 17 miljoen burgers. Dat betekent dat wij niet alles kunnen oplossen wat er misgaat tussen de burger en de overheid, ook al zouden we dat willen. Ons instituut is een (kritische) gesprekspartner voor de overheid en zal steeds aandacht vragen voor het burgerperspectief. Vanuit deze rol willen we de overheid ook informeren over wat wij zien in ons werk. We willen rapporten schrijven die worden gelezen, aanbevelingen formuleren waar de overheid iets mee kan en bijdragen aan een lerende overheid.

Casus: Fout in ANPR-bestand

Charles Bakker* wordt veertien keer aangehouden bij een kenteken-controle. Zijn kenteken blijkt, foutief, in het automatic numberplate recognition (ANPR) bestand van de politie te staan. De politie erkent dat Bakker onterecht in het systeem staat, maar vindt dat de fout bij het Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR) en de Dienst Wegverkeer (RDW) of de gemeente ligt. Zíj leveren informatie aan het ANPR. Maar ook zij vinden niet dat ze een fout hebben gemaakt. Waar de fout dan ook ligt, íémand moet het oplossen. De burger moet niet van instantie naar instantie gestuurd worden, zonder dat er een oplossing komt. De Nationale ombudsman onderzoekt deze keten en oordeelt dat het in gevallen als deze (meneer Bakker is helaas niet de enige die fout vermeld staat in het ANPR) de verantwoordelijkheid van de politie is om fouten te herstellen. Zij behoort te zorgen voor een betrouwbaar ANPR-bestand. Want zij beheert het bestand, bepaalt welke kentekens hierin worden opgenomen en gebruikt het systeem voor de uitvoering van de politietaken. Het kenteken van de heer Bakker is inmiddels uit het systeem verwijderd en de Nationale politie zegt toe de verantwoordelijkheid voor het ANPR-bestand op zich te nemen.
** gefingeerde naam*

1.11. Samenwerking en bijzondere rollen

Dit hoofdstuk besluiten we met onze samenwerking met de Kinderombudsman en enkele andere bijzondere rollen die wij als instituut vervullen, namelijk de klachtbehandeling in de Caribische gemeenten en de rol van Veteranenombudsman.

Kinderombudsman

De Kinderombudsman maakt onderdeel uit van het instituut Nationale ombudsman, maar heeft een eigen wettelijk mandaat. De Kinderombudsman controleert of de kinderrechten in Nederland worden nageleefd door de overheid, maar ook in het onderwijs, de kinderopvang, jeugdzorg en de gezondheidszorg.

Over sommige onderwerpen is er evidente samenhang tussen het werk van de Nationale ombudsman en dat van de Kinderombudsman. Zo was er in 2015 een gezamenlijk onderzoek naar omgangsregelingen en politieoptreden. Hier speelden zowel de kinderrechten als de vraag wat burgers kunnen en mogen verwachten van de politie als er onenigheid is over een omgangsregeling.

De Kinderombudsman rapporteert aan de Tweede Kamer met een eigen verslag van zijn werkzaamheden.

Caribisch Nederland

Sinds 1 oktober 2010 heeft Nederland drie Caribische gemeenten. Als Nationale ombudsman zijn wij (eerstelijns) bevoegd voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In 2015 ontvingen we van hen 126 klachten.

De afgelopen jaren is de bevolking van Caribisch Nederland meer en meer bekend geraakt met de Nationale ombudsman. Omgekeerd hebben wij ook een steeds beter beeld kunnen ontwikkelen van het Caribisch burgerperspectief. Onze activiteiten daar maken dat de eilandbewoners ons weten te vinden en vele interventies leidden tot oplossingen. We merken dat het vertrouwen groeit in onze onafhankelijke positie.

Nu is de tijd rijp om de stap te zetten van individuele klachtbehandeling naar meer structurele verbeteringen. Hierdoor zal onze bijdrage aan goed bestuur verder toenemen. De eerste stap hiertoe is gezet door onderzoek uit te voeren naar vijf klachten over het Openbaar Lichaam Bonaire.

Casus: Klinkende munt bij de Belastingdienst

Contant betalen bij de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) kan sinds 1 juni 2015 niet meer, het is vanwege (integriteits)risico's voor medewerkers en bezoekers afgeschaft. De Consumentenbond Unkobon klaagt hierover bij de Nationale ombudsman. Er is namelijk een substantiële groep bewoners zonder (makkelijke) toegang tot internet en een groep mensen zonder bankrekening. Vreemd genoeg heeft de BCN vooraf niet onderzocht in hoeverre de inwoners op Bonaire overweg kunnen met elektronisch bankieren. De Nationale ombudsman vindt dat de BCN onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van deze groepen toen ze haar kassa's sloot. Er is immers geen redelijk alternatief geboden. De Nationale ombudsman beveelt de Minister van Financiën aan om kasbetaling weer mogelijk te maken en daaraan bekendheid te geven. De BCN neemt de aanbeveling over, per 1 januari 2016 kan er weer contant betaald worden.

Veteranenombudsman

De Nationale ombudsman treedt sinds 2013 ook op als Veteranen-ombudsman. We krijgen elk jaar ongeveer 150 klachten van veteranen over de overheid (en minder vaak over de niet-overheid). Veteranen vormen een groep die veel te maken heeft met de overheid als werkgever. We zien dat het Ministerie van Defensie in een juridisch-formele benadering kan schieten, zelfs als het om regelingen en voorzieningen gaat die speciaal voor de veteraan in het leven zijn geroepen.
Afgelopen jaar hebben we bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor de lange behandelduur van medische klachten door het Ministerie van Defensie voor veteranen die geraakt waren door een bermbom. Ook is het ons opgevallen dat veteranen die drugs gebruiken direct werden ontslagen. Wij hebben opgeroepen om dat niet zonder meer te doen omdat achter het gebruik van de drugs redenen van psychologische aard kunnen zitten die samenhangen met hetgeen veteranen hebben meegemaakt. De overheid zou eerst moeten nagaan wat er aan de hand is, voordat ze beslissingen neemt. Pas dan is het burgerperspectief voldoende geborgd in het overheidshandelen.
Wat we willen bewerkstelligen is dat de overheid zich ervan bewust is dat ze te maken heeft met een bijzondere groep. De overheid heeft een bijzondere plicht naar de veteranen toe. Deze mensen hebben hun leven in de waagschaal gelegd voor de bescherming van ons land en de vrijheid van mensen in onze internationale gemeenschap. We zullen ook dit jaar de veteranen opzoeken, spreken en vooral een luisterend oor bieden en waar mogelijk richting geven om oplossingen te vinden voor gerezen problemen.
Als Veteranenombudsman brengen wij separaat aan dit verslag een meer gedetailleerd verslag van onze werkzaamheden uit.

Casus: Bermbom

De drie Nederlandse militairen, Michael, Charif en Wouter*, zijn uitgezonden naar Afghanistan. In de Afghaanse provincie Uruzgan rijden ze in december 2009 met hun bushmaster, een 4x4 pantser-wagen, op een bermbom. De bom explodeert en de drie jonge-mannen raken gewond. Na de eerste noodzakelijke medische zorg op de legerbasis Kamp Holland gaan de mannen weer aan de slag. Maar niemand neemt hun aanhoudende rugklachten serieus. Na jaren doorzetten, nemen ze ten einde raad contact met de Nationale ombudsman op omdat hij ook de Veteranenombudsman is.
Michael, met 21 jaar de jongste van de drie, stuurt ons een brief: «Ik ben op uitzending gegaan naar Afghanistan, ik ben daar gewond geraakt. Ik heb daar tot op de dag van vandaag erg last van, zo'n last dat ik niet normaal kan werken. Eigenlijk is er vanaf 2009 heel veel gebeurd, maar ik heb er tot op heden geen ene moer aan. Ik weet niet waar ik aan toe ben. (...) En het erge is vooral, dat ik niet de enige ben, maar dat er meer jongens zijn zoals ik, waar je niet gelijk wat aan ziet. (...) En dat terwijl wij onze nek hebben uitgestoken.»
De Nationale ombudsman vindt het zorgwekkend dat de leiding-gevenden van de eenheid van Michael, Wouter en Charif en de medische diensten hun signalen lange tijd niet hebben gezien of herkend. Het is begrijpelijk dat ze al die jaren het gevoel kregen dat ze onvoldoende serieus werden genomen. Wij verwachten dat de Minister van Defensie het gesprek aan gaat met betrokken veteranen waarbij herstel van vertrouwen centraal dient te staan. Uitgezonden militairen verdienen het dat Defensie goed voor hen zorgt.
**gefingeerde namen*

2. WERK IN CIJFERS

De Nationale ombudsman ontvangt ieder jaar veel verzoeken, zowel mondeling als schriftelijk. In 2015 heeft de ombudsman ruim 38.000 verzoeken ontvangen. Dit zijn klachten, vragen en signalen van burgers over de overheid. De inhoud van deze verzoeken en de meest opvallende zaken zijn in het eerste hoofdstuk besproken. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de ombudsman deze verzoeken heeft behandeld.

2014	2015
36.278	38.147

In vergelijking met voorgaande jaren zijn in dit hoofdstuk van het jaarverslag minder cijfers opgenomen. De ombudsman heeft hiervoor gekozen omdat hij cijfers niet los van hun context wil presenteren. De cijfers per aandachtsgebied zijn nog wel opgenomen in het digitale jaarverslag op de website van de Nationale ombudsman.

2.1. Verzoeken

Burgers wenden zich tot de Nationale ombudsman om uiteenlopende redenen. Soms hebben zij een concrete klacht of probleem, soms weten ze de goede weg of ingang niet te vinden en soms hebben zij alleen behoefte aan een luisterend oor. De ombudsman luistert, maakt mensen wegwijs, lost problemen op en neemt klachten in behandeling.

Casus: Teveel geweld na aanhouding

Meneer van Heijningen* moet op een kruispunt stoppen, er is een ongeluk gebeurd en het verkeer wordt omgeleid. Er staan politie-agenten die richtingsaanwijzingen geven, maar meneer van Heijningen snapt ze niet. Nu kan hij niet die kant op waar hij heen wil? Volgens de agenten volgt meneer van Heijningen hun aanwijzingen niet op, en de situatie escaleert. Van Heijningen krijgt pepperspray in zijn gezicht gespoten, wordt met geweld uit zijn auto getrokken en geboeid overgebracht naar het politiebureau. Is dat nu allemaal nodig? Van Heijningen doet zijn beklag bij de Nationale ombudsman en wij onderzoeken het geval. Wij komen tot de conclusie dat het gebruikte geweld niet in verhouding staat tot het doel van het aanhouden. Meneer van Heijningens paniekerige reactie op (pijn van) de spray is door de agenten aangezien als verzet tegen zijn aanhouding. Ze gingen voorbij aan hun verantwoordelijkheid voor juiste nazorg na het gebruik van pepperspray. De politiechef geeft latere toe dat de pepperspray niet gebruikt had mogen worden.

** gefingeerde naam*

Kanalen

Burgers kunnen op verschillende manieren contact opnemen met de Nationale ombudsman. Dit kan per post (brief, fax of invulformulier), digitaal (elektronisch klachtformulier of e-mail) of mondeling (telefonisch of bezoek). Burgers weten de Nationale ombudsman steeds vaker via een digitaal kanaal te vinden. Hierbij gaat het niet alleen om de meer traditionele kanalen zoals het online klachtformulier, ook om sociale media zoals Twitter en Facebook.

	2014	**2015**
	3.644	3.751
@	7.712	9.420
	24.922	24.976

Geen overheid

Circa 19% van de mensen die contact opnemen met de Nationale ombudsman heeft een vraag of een klacht die niet gaat over de overheid. Deze verzoeken gaan onder meer over verzekeraars, pensioenfondsen, banken, zorgverleners, woningcorporaties en de rechterlijke macht. Hieruit blijkt dat het voor mensen soms lastig is te bepalen wat wel en wat niet overheid is. Indien mogelijk verwijst de Nationale ombudsman deze mensen naar een instantie waar zij wel met hun vraag of klacht terechtkunnen.
Circa 4% van de mensen die contact opnemen met de Nationale ombudsman heeft een vraag of een klacht over een gemeente of gemeenschappelijke regeling met een eigen lokale ombudsvoorziening. De Nationale ombudsman verwijst deze mensen naar de betrokken lokale ombudsvoorziening.

	2014	2015
	8.547	8.801
	23%	23%

Rijksoverheid en decentrale overheden

Ruim driekwart van de verzoeken gaat over de overheid. Daarvan heeft het merendeel betrekking op de rijksoverheid. Ondanks de forse decentralisatieoperatie is het aantal mensen dat contact opneemt met de ombudsman over decentrale overheden maar licht gestegen.

	2014	2015
	28.194	29.167
	77%	77%
	63%	61%
Decentraal	14%	16%

Adviseren en informeren	**2014**	**2015**
Circa 85% van de verzoeken over de overheid kan de ombudsman niet in onderzoek nemen omdat niet is voldaan aan bepaalde vereisten. Zo neemt hij geen verzoeken in onderzoek als het verzoek gaat over een beslissing van een overheidsinstantie waartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Ook neemt de ombudsman geen verzoeken in onderzoek die betrekking hebben op een uitspraak van een rechter of op het regeringsbeleid. Een ander vereiste is dat een klacht eerst moet zijn voorgelegd aan de overheidsinstantie zelf. In al die gevallen helpt de ombudsman de burger op weg door te vertellen waar de burger terechtkan, de klacht of het bezwaar door te sturen of door een adequate toelichting of informatie te geven.	23.221 83%	24.895 85%
Onderzoek Bij verzoeken over de overheid wordt bekeken hoe deze het beste behandeld kunnen worden. In een aantal zaken is pas na bestudering van de stukken duidelijk of de ombudsman iets voor de betrokken burger kan doen. Soms vindt eerst een intakegesprek op het kantoor van de ombudsman plaats om de wensen van de verzoeker en de mogelijkheden van de ombudsman te kunnen vaststellen. De ombudsman heeft in 2015 4.271 klachten in onderzoek genomen.	4.846 17%	4.271 15%
Oplossing door interventie Een groot deel van de klachten die in onderzoek worden genomen, leent zich voor een snelle interventie. In die gevallen probeert de Nationale ombudsman door directe tussenkomst het probleem op te lossen. Dit werkt goed als een zaak eenvoudig hersteld kan worden; een instantie beantwoordt bijvoorbeeld een brief van de betrokken burger alsnog of een betaling vindt alsnog plaats.	3.939	3.506

Casus: Hypotheek snel gered door Belastingdienst

Soms kunnen we mensen die een probleem hebben heel snel helpen. Dat gebeurt meestal via een interventie, waarbij een van onze medewerkers rechtstreeks contact opneemt met de instantie waarover een klacht binnenkomt. Zo komt er op 20 mei een klacht binnen van Geert Jonker*, die in de middag van 21 mei door een van onze medewerkers wordt opgepakt. Geert heeft voor een hypotheekaanvraag voor zijn bank een kopie nodig van zijn belastingaangifte over 2012. Maar die heeft hij niet meer, en de Belastingdienst kan hem hier niet op korte termijn aan helpen. Hij heeft die kopie toch uiterlijk de volgende dag, 22 mei, nodig, omdat de hypotheekaanvraag anders wordt afgewezen. En dan moet hij misschien ook nog tien procent van de koopsom betalen aan de verkoper.
Onze medewerker belt een contactpersoon bij de Belastingdienst, om 15.05 uur. Hij krijgt daar geen gehoor, dus stuurt hij een e-mailtje (15.12 uur). Om 15.31 uur belt de contactpersoon van de Belastingdienst ons terug en vertelt dat Jonker een kopie kan krijgen via de e-mail. En inderdaad, om 15.57 komt ook bij ons een kopie van die e-mail binnen. Hulde voor de (snelheid van de) Belastingdienst na de aanvankelijke starheid!
** gefingeerde naam*

Bemiddeling	**2014**	**2015**
In een aantal gevallen vindt een bemiddelingsgesprek plaats tussen burger en overheid onder leiding van bemiddelaars van de Nationale ombudsman. Vaak is een dergelijk gesprek gericht op het normaliseren van het contact tussen burger en overheid en om, waar mogelijk, het onderlinge vertrouwen te herstellen.	56	24
Onderzoek met rapport In andere gevallen wordt een onderzoek ingesteld naar een gedraging van een overheidsinstantie. Dit onderzoek mondt uit in een openbaar rapport met een behoorlijkheidsoordeel. Daarbij vindt waarheidsvinding plaats door bestudering van stukken, het horen van ambtenaren en getuigen en hoor en wederhoor. Deze werkwijze is waardevol als een oordeel gewenst is en is van belang als basis voor jurisprudentie en ombudsprudentie. Alle rapporten van de Nationale ombudsman zijn openbaar.	231	176

Rapporten met aanbeveling	**2014**	**2015**
Rapporten kunnen een of meer aanbevelingen bevatten. Een aanbeveling kan erop gericht zijn om een (materiële) oplossing of herstel van vertrouwen te bewerkstelligen in een individueel geval. Ook kan een aanbeveling tot doel hebben om tot structurele verbetering te komen en om klachten in de toekomst te voorkomen.	52	33
In 2015 is in 33 rapporten een aanbeveling gedaan. Op 22 van die aanbevelingen is in 2015 een reactie ontvangen van de betrokken instantie: 17 aanbevelingen zijn opgevolgd, 1 gedeeltelijk en 4 niet.		
Onderzoek met brief		
Als het resultaat van het onderzoek naar een gedraging van een overheidsinstantie van beperkt belang is, beperkt de afronding zich tot een brief aan de betrokken instantie en verzoeker. Dat doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de ombudsman ten aanzien van het merendeel van de klachten niet tot een oordeel kan komen of omdat het resultaat uitsluitend voor de indiener van de klacht van belang is.	82	111
Tussentijds opgelost of beëindigd		
Er zijn ook zaken waarbij een onderzoek tussentijds wordt beëindigd. De redenen hiervoor zijn gevarieerd: de indiener van een klacht geeft uitdrukkelijk aan geen prijs meer te stellen op verder onderzoek, de indiener van een klacht laat na herhaalde pogingen niets meer van zich horen of tijdens het onderzoek blijkt de Nationale ombudsman alsnog niet bevoegd.	538	454

Casus: Geen toeslagen door «papieren inkomen»

Mijnheer Khaiat* is als Afghaanse vluchteling naar Nederland gekomen en probeert hier met een kledingreparatiebedrijf een nieuw bestaan op te bouwen. De gemeente helpt hem daarbij met een lening op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen.
Het is hard werken, maar dat geeft niet. Mijnheer Khaiat is trots: het is geen vetpot, maar hij kan in zijn eigen inkomen voorzien. Hij heeft plezier in zijn werk en dat blijft niet onopgemerkt. Door de lokale ondernemerskring wordt Khaiat onderscheiden voor zijn ondernemerszin en zijn inspanningen voor stagiairs.
Mijnheer Khaiat krijgt bericht van de gemeente dat de lening wordt omgezet «in een bedrag om niet». Hij hoeft de lening niet terug te betalen, omdat zijn inkomen te laag is geweest, legt de gemeente uit. Dat is fijn.
De blijdschap van mijnheer Khaiat ebt snel weg als hij bericht van de Belastingdienst/Toeslagen krijgt. Hij moet huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget terugbetalen, in totaal € 4.260. Hij heeft te veel ontvangen. Maar hoe kan dat? Hij leeft toch al jaren van een minimuminkomen? De lening is niet voor niets kwijtgescholden.
Geschrokken vraagt hij na hoe het zit. Het blijkt dat de Belastingdienst het voordeel van de kwijtschelding ziet als inkomen. Omdat de lening in één keer is kwijtgescholden heeft hij ineens een te hoog inkomen gehad in dat jaar en geen recht (meer) op toeslagen. Maar de kwijtschelding is alleen maar papieren inkomen, hoe kan hij daarvan leven?
Bovendien zijn de leningen juist kwijtgescholden omdat hij al die jaren maar net heeft kunnen rondkomen. Hij doet zo z'n best en hij staat nu ook op eigen benen, zonder lening, maar het gaat financieel allemaal net. Als hij nu de toeslagen moet terugbetalen, zakt hij onder het bijstandsniveau.
De Belastingdienst vindt het vervelend voor mijnheer Khaiat, maar wijst zijn bezwaren af want de wet is juist toegepast. De rechter kan hem evenmin helpen, omdat het probleem zit in het feit dat de wettelijke regelingen niet goed op elkaar aansluiten.
Ten einde raad vraagt mijnheer Khaiat aan de Nationale ombudsman wat hij nog kan doen. Ook wij vinden zijn situatie schrijnend. En er blijken steeds meer zelfstandigen door een terugvordering van toeslagen in ernstige betalingsnood te raken. Ook zij kloppen bij ons aan. De Nationale ombudsman maakt zich er zorgen over en heeft in een brief aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgeroepen om met een structurele oplossing te komen. Want van papieren inkomen kun je geen brood kopen.
** gefingeerde naam*

2.2. Onderzoek uit eigen beweging

Behalve onderzoek op verzoek doet de ombudsman ook onderzoek uit eigen beweging. Aanleiding kan zijn dat hij over een bepaald onderwerp veel klachten ontvangt of dat er maatschappelijke onrust over bestaat. De conclusies en aanbevelingen op basis van een dergelijk onderzoek hebben doorgaans een structureel karakter; ze zien niet op een enkel geval, maar op alle gevallen. En ze kunnen daardoor goed worden gebruikt als toetsingskader bij de afhandeling van klachten over hetzelfde onderwerp. Een andere aanleiding voor een onderzoek uit eigen beweging is een gedraging die door (een medewerker van) de ombudsman zelf is

waargenomen of waarover de betrokken burger om wat voor reden dan ook zelf niet kan klagen.

Voorafgaand aan een onderzoek uit eigen beweging wordt vaak eerst een verkenning uitgevoerd. Niet iedere verkenning leidt tot een onderzoek. In 2015 zijn 32 verkenningen uitgevoerd, waarvan 8 hebben geleid tot een onderzoek. In totaal zijn 19 onderzoeken uit eigen beweging afgerond. In 11 daarvan is een openbaar rapport geschreven, 7 zijn afgerond met een brief aan de betrokken bewindspersoon of Tweede Kamer en 1 is afgerond met een congres.

Casus: Fout na fout

Al jaren ontvangt mevrouw Stam* kinderopvangtoeslag. Maar dan meldt de Belastingdienst/Toeslagen haar dat ze een deel van haar kinderopvangtoeslag over een eerder jaar moet terugbetalen. Een heel bedrag: ruim € 800. Volgens mevrouw Stam klopt dit helemaal niet en verontwaardigd dient ze er bezwaar tegen in.
Ruim een jaar later volgt pas de beslissing van de Belastingdienst/Toeslagen: mevrouw Stam heeft het bij het rechte eind. Gelukkig! Ze wacht op de herzieningsbeslissing, een brief waarin ze zwart op wit krijgt dat de terugvordering van de baan is. Maar die brief blijft uit. Sterker, nu krijgt ze ineens een betalingsherinnering en een aanmaning in de bus! Mevrouw Stam wordt nu wel wat nerveus en schakelt haar vader in, die beroepsmatig ervaring heeft met belastingzaken. Ondanks dat hij diverse keren contact zoekt, krijgt hij geen duidelijkheid waarom de terugvordering nog steeds niet van tafel is.
En het wordt nog erger. Mevrouw Stam krijgt een dwangbevel: ze moet nu toch echt gaan betalen, want anders neemt de Belastingdienst/Toeslagen verdere invorderingsmaatregelen. Dat kan betekenen dat de belastingdeurwaarder beslag legt op het loon, de uitkering of de bezittingen van mevrouw. Wederom belt de vader van mevrouw Stam om alsnog tot een oplossing te komen, maar er komt geen herzieningsbeslissing.
Ten einde raad vraagt mevrouw Stam de Nationale ombudsman om hulp. Wij concluderen na onderzoek dat de Belastingdienst/Toeslagen fout na fout heeft gemaakt. De beslissing op bezwaar is genomen nadat de wettelijke termijn daarvoor is verlopen, veel te laat dus. En er is daarna geen herzieningsbeslissing genomen, waardoor in het systeem blijft staan dat het bedrag van € 800 teruggevorderd moet worden en er steeds automatisch aanmaningen uitgaan.
Ook vindt de ombudsman het kwalijk dat de Belastingdienst/Toeslagen mevrouw Stam nooit uit eigen beweging heeft geïnformeerd over de voortgang of de stand van zaken. Zelfs toen mevrouw Stam en haar vader er zelf achteraan gingen om duidelijkheid te krijgen, gaf de Belastingdienst/Toeslagen deze niet. Mevrouw wist daardoor gedurende het hele proces niet waar zij aan toe was.
Uiteindelijk maakt de Belastingdienst/Toeslagen het bijna twee jaar na de onjuiste brief over de terugvordering in orde. Mevrouw Stam en haar vader krijgen excuses aangeboden voor de gang van zaken en zijn uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek met de directeur van de Belastingdienst/Toeslagen.

2.3. Caribisch Nederland

Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) telde in 2015 circa 24.000 inwoners. Met 126 verzoeken betekent dit dat per circa 190 inwoners 1 verzoek werd ontvangen. Nederland telt circa 16,8 miljoen inwoners, van hen ontvingen we 38.000 verzoeken. Dit betekent dat per circa 442 inwoners 1 verzoek werd ontvangen. Vanuit Caribisch Nederland worden dus ruim 2,5 maal zoveel verzoeken ontvangen. Dit verschil komt doordat de Nationale ombudsman in Caribisch Nederland ook de eerstelijns klachtbehandeling doet.

Een groep medewerkers uit verschillende onderzoekteams behandelt de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt over en uit Caribisch Nederland. Vanwege de grote afstand gaan deze klachtbehandelaren tweemaal per jaar naar de gemeentelijke eilanden. De bezoeken worden gebruikt om contact te leggen met zowel de burgers als de overheidsinstanties. Aan de overheidsinstanties wordt informatie gegeven (o.a. via workshops) over klachtbehandeling en de visie van de Nationale ombudsman op de relatie tussen burger en overheid. Verder worden spreekuren gehouden waar de burgers vragen kunnen stellen aan de medewerkers van de Nationale ombudsman en om klachten in te dienen. Ten slotte worden de bezoeken gebruikt om klachten aan de overheidsinstanties voor te leggen en wanneer mogelijk ter plaatse op te lossen, bijvoorbeeld door bemiddeling. De 126 verzoeken vanuit Caribisch Nederland zijn meegenomen in deze rapportage.

2.4. Klachten over de Nationale ombudsman

We ontvingen in 2015 114 klachten over de Nationale ombudsman, 19 minder dan in het jaar ervoor. Het gaat hier om elke uiting van ontevredenheid over gedragingen van medewerkers van de Nationale ombudsman. Het doel van onze klachtbehandeling is aan de ene kant herstel – waar nodig en mogelijk – voor verzoekers en aan de andere kant willen we leren van onze fouten.

Het is voor de Nationale ombudsman essentieel goed om te gaan met uitingen van onvrede. Immers, wij beoordelen het handelen van overheidsinstanties en voelen het als een grote verantwoordelijkheid zelf hierin het goede voorbeeld te geven. De Nationale ombudsman is bovendien een laatste redmiddel, vaak voor mensen die in een uiterst penibele situatie verkeren, wat die verantwoordelijkheid alleen nog maar meer doet voelen. Hoezeer we op alle niveaus in de organisatie hiervan doordrongen zijn, ook wij maken fouten.

Zo blijkt uit een analyse van de klachten dat we verzoekers niet altijd goed op de hoogte houden van de stand van zaken van de behandeling van hun verzoek. Ook komt het voor dat we verzoekers niet goed genoeg uitleggen waarom bepaalde keuzes bij de behandeling van hun verzoek zijn gemaakt.
Verder is van belang zo snel mogelijk de verwachtingen van verzoekers in kaart te brengen en hier goed mee om te gaan. Die verwachtingen zijn vaak hooggespannen, terwijl die gezien de bevoegdheid en taak van de Nationale ombudsman lang niet altijd kunnen worden ingelost.

In 2015 zijn 217 verzoeken om herziening van een onderzoeksbeslissing ingediend, een stijging ten opzichte van 2014 toen er 128 werden ingediend. Van die 217 herzieningsverzoeken zijn 13 geheel of gedeeltelijk gehonoreerd.

Soms moeten we, ook na een hernieuwde blik, concluderen dat verzoeker en de ombudsman blijvend van mening verschillen. In bepaalde gevallen betekent dit dat de ombudsman, na aankondiging, niet meer reageert op onvrede over hetzelfde onderwerp.

2.5. Bijzondere rollen

Veteranenombudsman
Over de taken die rechtstreeks aan de Veteranenombudsman zijn opgedragen brengt de Veteranenombudsman een eigen verslag uit. Hiervoor wordt verwezen naar de website.

Kinderombudsman
Over de taken die rechtstreeks aan de Kinderombudsman zijn opgedragen brengt de Kinderombudsman een eigen jaarverslag uit. Hiervoor wordt verwezen naar de website van de Kinderombudsman.

3. WIJ ZIJN DE NATIONALE OMBUDSMAN

3.1. Hoe ziet het personeelsbestand eruit?

De Nationale ombudsman doet het werk niet alleen. In 2015 werd hij in zijn werk ondersteund door twee substituut ombudsmannen en 162 medewerkers (vertaald in 141 fte). De meest in het oog springende wijziging in de organisatie was het aantreden op 1 april van de nieuwe Nationale ombudsman Reinier van Zutphen. De waarnemend Nationale ombudsman Frank van Dooren ging op dat moment met pensioen.

Casus: Voor de dichte deur

Op een druilerige maandagmiddag komt mevrouw Bessem* om vier uur thuis bij haar huis in Vlaardingen en ziet dat haar deur is opengebroken. Ze ontdekt ook dat er alweer een nieuw slot in is gezet. Een slot waarvan zij de sleutel niet heeft. Wat nu? Na een paar keer diep ademhalen vindt zij een brief van een deurwaarders-kantoor. Daarin leest zij dat de deurwaarder samen met de politie bij haar thuis is geweest om het water af te sluiten. In de brief staat ook dat mevrouw Bessem de sleutel van haar nieuwe slot persoonlijk in Rotterdam op het deurwaarderskantoor kan komen ophalen met haar ID-bewijs.
Mevrouw Bessem is totaal overstuur. Hoe moet ze in hemelsnaam naar Rotterdam komen? Ze heeft geen geld voor het openbaar vervoer – laat staan een taxi – en er is zo gauw ook niemand die haar kan brengen. De enige persoon die haar nu te binnen schiet, is José* van de Formulierenbrigade. Die heeft haar al eerder geholpen met het op orde brengen van haar thuisadministratie. Mevrouw Bessem heeft namelijk al een tijdje geen overzicht meer in haar financiële situatie. Gelukkig is José vandaag aanwezig bij de Formulieren-brigade. Nadat ze het verhaal van mevrouw Bessem heeft gehoord, belt ze meteen de Nationale ombudsman.
José krijgt een van onze medewerkers aan de telefoon en legt het acute probleem aan haar voor. Deze medewerkster begrijpt dat er snel een pragmatische oplossing moet komen. Onder het mom «niet geschoten, altijd mis» belt zij zelf met het deurwaarderskantoor en vraagt of er een andere oplossing mogelijk is zodat mevrouw Bessem alsnog vandaag haar huis in kan. Een mevrouw van het deurwaarderskantoor belt vervolgens met de deurwaarder om te kijken of hij nog bij mevrouw Bessem in de buurt is zodat hij zelf de sleutel aan haar kan geven. En ja, dat blijkt het geval.
Zo krijgt mevrouw Bessem rond vijf uur alsnog de sleutel van haar nieuwe slot waarmee ze weer haar eigen huis binnen kan. Kleine moeite, groot plezier.
**Gefingeerde naam*

Vrouw-manverdeling
Sinds jaar en dag is er een hoog percentage vrouwen in dienst bij de Nationale ombudsman. Dit geldt ook voor het management.

	Vrouw %	Man %
Totale personeel	70,4	29,6
Management	58,4	41,6

Leeftijd
De leeftijdsopbouw van het personeel is als volgt:

	20–24	25–34	35–44	45–54	55–59	60+
2014	2	26	47	53	20	13
2015	1	23	46	56	18	18

Bezetting loonschalen
De Nationale ombudsman is een kennisorganisatie met een groot aantal hoog opgeleiden. Dit zie je terug in de verdeling in de loonschalen. De bezetting concentreert zich vooral in loonschaal 11. In deze schaal is de grootste functiegroep, klachtbehandelaar, ingeschaald. In de tabel is de bezetting in de verschillende loonschalen weergegeven, exclusief de ambtsdragers.

		4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
2014	Vrouw	0	13	0	2	7	11	5	50	13	9	3	0	0	0	1
	Man	0	4	0	0	3	1	3	23	4	6	1	2	0	0	0
	Totaal	0	17	0	2	10	12	8	73	17	15	4	2	0	0	1
2015	Vrouw	0	12	0	3	7	2	14	50	12	10	3	0	0	0	1
	Man	0	4	0	0	3	1	3	22	6	6	1	2	0	0	0
	Totaal	0	16	0	3	10	3	17	72	18	16	4	2	0	0	1

Participatiewet
In 2015 heeft de Nationale ombudsman één medewerker met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst genomen. Deze medewerker wordt ingezet als gastvrouw bij de receptie. Daarnaast vraagt de Nationale ombudsman in inkooptrajecten aandacht voor de inzet van mensen met een arbeidsbeperking.

Stagiaires
In 2015 hebben acht studenten stage gelopen bij het instituut. De stagiaires kwamen vanuit juridische, communicatie- en HRM-opleidingen op hogescholen en universiteiten.

3.2. Goed werkgeverschap

De Nationale ombudsman hecht eraan een goede werkgever te zijn voor zijn medewerkers. In 2015 is een medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd. De gemiddelde score voor tevredenheid over het werk was een 7,3. Met deze positieve uitkomst heeft de Nationale ombudsman ook een prijs in ontvangst mogen nemen tijdens de verkiezing van Beste werkgever van het jaar 2015. De Nationale ombudsman won in de categorie «overige» in de sector Openbaar bestuur en veiligheid.

Casus: Hek in de groei

Leonie Nelisse* woont samen met haar man en twee jonge kinderen in een heerlijk rustige woonwijk. Voor haar huis ligt een speelveldje. Daar gaat ze graag met haar kinderen heen. Op een dag ziet ze dat het hek om het speelveldje flink verhoogd is. Daardoor komen er steeds vaker jongeren die tot 's avonds laat op het speelveldje voetballen. Leonie heeft daar last van.
Dit is niet de eerste keer dat de gemeente iets aan het speelveldje doet. Bij vorige veranderingen kregen buurtbewoners altijd een brief. Maar nu zijn Leonie en haar buren niet geïnformeerd. Ze laten de gemeente weten dat ze graag in gesprek gaan als er weer eens iets verandert. De gemeente zegt hen dat ze het speelveld voorlopig niet uitbreidt. Leonie is opgelucht en tevreden met deze reactie.
Maar minder dan een half jaar later groeit het hekwerk opnieuw in hoogte. Nog meer jongeren komen voetballen. Voor Leonie is de maat vol. Ze stuurt een brief naar de Nationale ombudsman over de nalatigheid van de gemeente. De gemeente heeft al excuses gemaakt voor het feit dat Leonie en de buurtbewoners opnieuw niet betrokken zijn. Maar gezien de voorgeschiedenis zijn excuses voor Leonie niet meer voldoende. De gemeente moet zich gewoon aan haar afspraak houden.
Wij zien, als Nationale ombudsman, dat mensen veranderingen in hun woonomgeving soms heel ingrijpend vinden. Voor een gemeente is het niet altijd mogelijk iedereen daarbij tevreden te houden. Zeker als een onderwerp gevoelig ligt, zoals de verhoging van dit hek. Bewoners moeten prettig en rustig kunnen wonen, maar jongeren moeten ook een plek hebben om te spelen. Het is dus belangrijk buurtbewoners heel goed te informeren over een verandering. Daarin is de gemeente in dit geval duidelijk tekortgeschoten. Wij begrijpen heel goed dat Leonie en andere omwonenden zich niet serieus betrokken en gehoord voelen. Bij een verandering moet een gemeente in iedere fase oog en oor voor hen hebben. Ook als het in hun ogen om een kleine verandering gaat.
De Nationale ombudsman vindt het goed om te zien dat de gemeente de omwonenden in het begin betrokken heeft. Maar niet dat zij hen later uit het oog is verloren. We hebben dit aangekaart bij de gemeente, opdat het de volgende keer wel goed kan gaan.
Burgerparticipatie is een proces zonder duidelijk begin of eind, waarin voortdurende goede communicatie onmisbaar is.
** Gefingeerde naam*

Daarnaast heeft de Nationale ombudsman met zijn intranetpagina een Gold Award in de wacht gesleept bij de internationale Intranet Innovation Awards. In de categorie «core intranet» kwam de intranetsite NoHow van de ombudsman als winnaar uit de bus. Met het intranet kunnen medewerkers van de Nationale ombudsman sneller en beter informatie delen.

3.3. Ontwikkeling medewerker en organisatie

In 2015 is weer gewerkt met een opleidingsplan voor de hele organisatie. Er zijn onder andere opleidingen aangeboden op het gebied van kennis van wet- en regelgeving, gespreksvaardigheden en efficiënt werken. Ook werden veel medewerkers in de gelegenheid gesteld extern een opleiding of training te volgen.

3.4. Ziekteverzuim en vitaliteit

In 2015 was het ziekteverzuim 5,1%. Dit is een daling ten opzichte van het voorgaande jaar (6,5% in 2014). De dalende lijn, die in 2014 is ingezet, zet zich voort. Dit komt onder andere door een coachingstraject voor de leidinggevenden op het gebied van inzetbaarheid van medewerkers. Daarmee is een omslag gemaakt van verzuimdenken naar inzetbaarheids-denken.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat zijn medewerkers vitaal zijn. Daarom worden onder andere sportieve activiteiten georganiseerd in de pauze en na werktijd.

3.5. De blik naar buiten

De Nationale ombudsman ontvangt dagelijks klachten van burgers over tal van overheidsinstanties. Kennis van die instanties en hoe zij werken is daarom erg belangrijk. Ook is het belangrijk dat de medewerkers die die klachten behandelen, inzicht hebben in de leefwereld van de burger. Om die blik van binnen naar buiten te krijgen, organiseert de ombudsman verschillende activiteiten:

- medewerkers op werkbezoek
  Medewerkers vergezellen de ombudsman als hij op bezoek gaat bij instanties. In 2015 zijn de werkbezoeken afgelegd middels een bustour naar Utrecht en Amersfoort, en aan Resto VanHarte in Utrecht, de voedselbank in Amersfoort, het Veteranenhuis in Amsterdam, de gemeente Rotterdam, het sociaal loket in Enschede, een noodopvang van het COA in Leiden en de gemeente Groningen (na klachten over de gaswinning);
- medewerkers op werkstage
  Medewerkers worden gestimuleerd om een snuffel- of werkstage te doen bij een overheidsinstantie. Dit met het oog op kennisvergroting;
- detachering medewerkers bij andere organisaties
  Medewerkers kunnen op verzoek gedetacheerd worden bij andere organisaties. In 2015 hebben acht medewerkers daarvan gebruik-gemaakt;
- detachering medewerkers van andere organisaties bij de Nationale ombudsman
  Medewerkers van andere organisaties worden regelmatig gedeta-cheerd bij de Nationale ombudsman. Dit levert nieuwe kennis en inzichten op. In 2015 waren zeven medewerkers van andere organisa-ties bij ons werk betrokken;
- inspiratiesessies met hoogleraren, wetenschappers, ondernemers, ambtenaren en anderen.

3.6. In- en uitstroom personeel in aantal medewerkers (exclusief ambtsdragers)

	2014	2015
Instroom	9	6
Uitstroom	9	6

Gemiddeld is een medewerker elf jaar in dienst.

3.7. Onderzoeken dienstverlening

In 2015 zijn diverse onderzoeken verricht om de eigen dienstverlening te verbeteren. Er is een onderzoek gedaan naar het profiel van de burgers die bij de ombudsman klagen. Verder is het zogeheten Ombudsplein geëvalueerd en zijn we aan de slag gegaan met verbeterpunten. Ook is er onderzoek gedaan naar de bekendheid van het instituut, dat extra aanleiding gaf tot een nieuwe publiekscampagne.

3.8. Publicaties

De rapporten van de Nationale ombudsman vinden ook hun weg in wetenschappelijke publicaties. In de tabel staat hoe vaak dat gebeurt.

Jaar	Aantal rapporten	Vermeldingen
2013	221	30
2014	231	112
2015	186	73

3.9. Internationale samenwerking

De Nationale ombudsman onderhoudt contact met buitenlandse ombudsmaninstituties. In 2015 bezochten we diverse congressen, waaronder die van de internationale organisatie voor ombudsmannen wereldwijd. Doelstelling is steeds om kennis en ervaringen te delen. Goede internationale praktijken gebruiken we als inspiratiebron voor ons eigen werk. Verder voeren we een aantal samenwerkingsprojecten, zoals nu met Indonesië. Hierbij geldt dat wij onze expertise delen en omgekeerd leren van de wijze waarop elders gewerkt wordt.

3.10. Ondernemingsraad

In 2015 is een nieuwe ondernemingsraad gekozen. De ondernemingsraad bestaat uit zeven leden. De ondernemingsraad heeft een aantal toetsingscriteria opgesteld die passen binnen het ombudsdenken. Alle adviesaanvragen en instemmingsverzoeken worden onder andere getoetst aan dit kader.